SOCIAL AND HUMANITARIAN ASPECTS OF IMMIGRATION

Report of a Meeting for Academics

and Officials of Employment and Immigration Canada

Howard Adelman, Chairman

Hull
December, 1984

REPORT

SOCIAL AND HUMANITARIAN ASPECTS

OF IMMIGRATION

November 30, 1984

I ISSUES

1. Population Policy

The total number of immigrants must be increased to at least 125,000-150,000 in light of the end of the baby boom, the decline in the birth rate, the prospect of an absolute decline in Canadian population by the turn of the century even though such a policy might be politically difficult.

2. Public Education

The changes in refugee and immigration policy should be placed in the context of Canada's population needs.

3. Task Force

The Minister of Employment and Immigration should set up a task force of both civil servants and outsiders to review the population policy issue.

4. Priorities - Explicit

Amongst all the categories of immigration, the only priority that should be utilized is one for refugee emergencies.

5. Balance - Disproportionate Family Intake

With respect to balance, it was suggested that family intake only appeared disproportionate and the apparent disproportion was really the result of the fact that other categories had effectively developed into null classes.

6. Priorities - Implicit

Priorities in the other areas were made implicitly by the definitions given to the various categories and the conditions for entry.

7. Asylum Versus Resettlement

The issue was defined as windows of accessibility for refugees in need versus windows of vulnerability for immigration officials and the Minister who had responsibility for controlling immigrant intake, the issue was not resolved.

8. Visas

Two proposals were put forward, but neither was endorsed:

1) Universal use of visas, with perhaps the exception of the U.S.A., as a sounder and fairer method, though it was recognized the proposal would have cost implications;
2) fine-tuning the existing system by establishing clear and public guidelines for not applying visas. Some examples are instances where:
   a) countries are clearly involved in persecution;
   b) countries are a logical and proximate source of refugees for Canada;

c) the numbers are relatively small;

d) there is no significant abuse; or

e) the imposition of a visa would be an obstacle to a genuine refugee's ability to make a claim.

9. Financial Limitations

It was recognized that the current government constraint policy would be an important parameter affecting changes in immigration and refugee policy.

10. Government Organization

a) A Ministry concentrating only on immigration and citizenship issues should be considered because of:

i) the need for integration on policy;

ii) the separation of immigration and labour market considerations; and,

iii) the heavy and likely increasing burden of employment issues alone.

11. Integration versus Fragmentation

The complement to the split of immigration from employment could be the integration with Secretary of State on the one hand, and possibly the reintegration of overseas services within External Affairs on the other.

12. Assisted Relatives - Criteria

It was recommended that:

a) While employment prospects could be a consideration in assisted relative intake, the present system of using a zero point system

for occupational needs to effectively bar assisted relative immigration should be rescinded especially in light of two facts:

i) there is no difference in long-term employment prospects for those who have job guarantees and those who do not, and

ii) we need flexibility rather than specificity in employment opportunities for our immigrants.

b) that the present system of family guarantees be maintained; and

c) that because of a potential future problem with the guarantees because of potential unemployment, and, at the same time, the need to develop an alternative route for those members of the private sector interested in family assisted immigration, but wary of dealing with the bureaucracy, a system of private bonding as the mode of guarantee be investigated.

13. Discretionary application of the Family Definition

It was agreed that flexibility should be introduced, both in the conception of a family in general and in the discretionary rights of immigration officials to interpret the definition more broadly.

14. Language Training Assistance to Immigrants

All immigrants should be eligible for support when undertaking language training.

15. Refugee Numbers

The total number of government sponsored refugees should immediately increase to 12,000 with a target of 14,000 to be reached perhaps by guaranteeing the private sector that if savings were made in the overall costs of resettlement through the involvement of the private sector over and above the costs of improvement in the settlement process, the savings could be used to increase the total refugee intake above 12,000.

16. Unaccompanied Minors

The Minister should take the initiative in convening a one day consultation with relevant provincial ministers and/or officials from the provinces as well as interested parties from the private sector to put together a standing program of co-operation with the provinces to deal with unaccompanied minors.

17. Rescues at Sea

The government should review its priorities, and consider initiatives that Canada might undertake to relieve the urgent situation of the increasing failure of boats to rescue refugees.

18. Indochinese Refugees in General

Canadian initiatives to reinvigorate the search for durable solutions for the remaining Indochinese refugees should be considered.

19. Hong Kong Camps

There should be a concentrated focus on a Canadian initiative to speed the resettlement of the refugees still in Hong Kong; Canada's targetting of 500 places for Hong Kong was welcomed and applauded.

20. Foreign Students

A review should be made of the practices and procedures in dealing with student visas, and the inappropriate deductions from their wages (for unemployment insurance and Canada Pension for which they could not collect) in the limited situations where they are allowed to work.

II RESEARCH

1. The Role of Research

Research is an intrinsic and necessary part of the review process and money must be made available for such research.

2. Publicizing the Need for Research

The department should make known its research needs and the information available to research for academics to the relevant academic departments.

3. Research Capacity

A significant research capacity has to be created and funded to facilitate the ongoing nature of the review of immigration and refugee policies and practices.

4. The Short Term Research Needs

The following are listed as short term needs:

a) a study of the percentage of immigrants of all classes and within each category that went on to independent business in comparison to numbers that took employment;

b) the effects of visa usage as an obstacle to refugee claimants and as a deterrent to unwarranted refugee claims and illegal migration;

c) a political policy analysis of the basis for defining Canada as overwhelmingly a resettlement country, and the increasing reality of Canada becoming a first asylum country and the effects of such a change on Canadian policy and practices;

d) the practices and procedures that enhance and impede successful resettlement, including: language training, improvements in ISAP, orientation, management and delivery of services, a study of the local services of CEIC;

e) an assessment of the review and consultation process itself as a mode of public education;

f) a review of the use of advisory boards, specifically and, more generally, the overall organizational system for handling the immigrant and refugee intake;

g) collecting and indexing all the current research on immigration in a central location to make it available for other researchers.

5. Long Term Research Needs

a) An economic cost/benefit analysis of the various categories of refugee intake, though the value of this proposal was strongly questioned and criticized by at least one of the participants;

b) the relationship of the various types of citizens support to different categories of immigrants and refugees, and the impact of this on the immigrant and refugee success in adaptation;

c) longitudinal studies of the various groups;

d) a retrospective study on the role of ethnic support groups in the successful adaptation of refugees, with a particular focus on the different roles and effects ethnic support played on the adaptation of the four Indochinese groups;

e) the role of transactions between ethnic groups and institutions outside the communities on the differential adaptation of immigrant and refugee groups, in particular the four Indochinese groups;

f) re-assessing government thinking on settlement and adaptation;

g) a study of public attitudes towards immigrants and refugees. (The Chairman had forgotten to introduce Professor Lanphier's request that this one research need should be noted; it is introduced in this written report.)

III REVIEW

It was stressed that both research and the open distribution of information, and the involvement of interested parties from the private sector were crucial to the process of review.

IV ORGANIZATION

The discussion of organizational issues is raised in part I, Nos. 10 and 11 dealing with the need for integration and the department fragmentation. In addition, there was a need to review the role of advisory boards and the mode of input from NGOs and academics.

APPENDIX I

AGENDA

SOCIAL AND HUMANITARIAN ASPECTS OF IMMIGRATION

November 30, 1984

Time	Topics
9:00-9:30	1) Introductions 2) Review of Proposed Agenda 3) Background - Chris Taylor a) purpose of meeting b) review of levels c) policy review d) research
9:30-10:00	1. Parameters a) Total quantity of immigration - population policy b) categories of Immigration i) refugee claimants - convention refugees ii) designated class - humanitarian refugees iii) family sponsored - specifications iv) assisted relative - possible redesignation v) independent immigrants c) Priorities among categories d) Selection and Control Issues i) Visas ii) Economic "refugees" e) Social Modes of Settlement f) Financial Limitations 2.Government Structures CIC - Employment - Secretary of State, citizenship and culture - External Affairs
10:45-12:00	Social Immigration 1) Family - ? re broadening limits 2) Assisted Relative - problem of employment linkage - other alternatives - bonding and financial guarantees
1:00-2:15	Humanitarian a) New Category - acute economic disadvantaged 1) Access re refugee claimants a) visas b) outreach eg. Iranians in Turkey (Bahais) Soviet Deserters held by Afghans 2) Status Determination Process 3) Government Sponsored Refugees - allocation 4) Special Programs - unaccompanied minors - joint assistance - refugees at sea - Hong Kong closed camps 5) Foreign Students 6) Domestics

2:15-3:30 Research

1. Current - John Samuel
2. Needs a) Economic cost/benefit analysis re categories
   i.e. family business
   b) Hosting and adaptation re categories
   c) Policy - selection and control versus asylum
   d) Other - visa systems
   - follow group through time
   - % of immigrants in small business - analysis
3. Modes of encouraging research
4. Modes of selecting research projects
5. Public Education

3:30-4:00

1. Conclusions
2. Report - Principles — Issues
   - Organization — Research Priorities
   - Categories — Review
   - Review — Organization
   - Research

LES ASPECTS SOCIAUX ET HUMANITAIRES DE L'IMMIGRATION

Rapport de la rencontre pour les académiques
et les représentants du Ministère de l'emploi et de l'immigration

Howard Adelman, Président

Hull
Décembre, 1984

RAPPORT

SUR LES ASPECTS SOCIAUX ET HUMANITAIRES

DE L'IMMIGRATION

Le 30 novembre 1984

I. SUJETS

1. Politique relative à la population

Étant donné la fin de l'explosion démographique, le déclin du taux de natalité et la possibilité d'une diminution nette de la population canadienne avant la fin du siècle, il faut accroître le nombre total d'immigrants jusqu'à au moins 125 000 à 150 000, même si cette mesure est difficilement réalisable sur le plan politique.

2. Sensibilisation du public

Les modifications devant être apportées à la politique concernant l'immigration et les réfugiés devraient tenir compte des besoins démographiques du Canada.

3. Groupe d'étude

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration devrait mettre sur pied un groupe d'étude composé de fonctionnaires et autres qui serait chargé de passer en revue la politique relative à la population.

4. Priorités explicites

Parmi toutes les catégories d'immigrants, la priorité ne devrait être accordée qu'aux situations d'urgence concernant les réfugiés.

5. Équilibre - Nombre disproportionné des personnes admises dans la catégorie de la famille

En ce qui a trait à l'équilibre, il a été entendu que le nombre de personnes admises dans la catégorie de la famille ne faisait que sembler disproportionné, car la taille des autres catégories a, en réalité, beaucoup diminué.

6. Priorités implicites

Les définitions des diverses catégories et conditions d'admission détaillent implicitement les priorités pour les autres domaines.

7. Asile et réétablissement

Cette question a été définie en termes de possibilités d'admission pour les réfugiés dans le besoin et de problèmes possibles auxquels font face les fonctionnaires de l'immigration et le ministre chargés de contrôler l'admission des immigrants. Cette question n'a pas été réglée.

8. Visas

Deux propositions ont été présentées, mais aucune n'a été approuvée:

1) Visas obligatoires pour les ressortissants de tous les pays, sauf peut-être pour ceux des États-Unis. Bien qu'il s'agisse d'une méthode plus pratique et plus juste, il a été admis qu'elle aurait entraîné des coûts.
2) Amélioration du système actuel grâce à l'élaboration de lignes directrices précises et officielles visant à ne pas exiger de visa dans le cas de certains pays. Voici des exemples:
   a) Pays où la persécution est manifestement pratiquée;
   b) Pays rapprochés d'où viennent habituellement des réfugiés;

c) Nombre relativement peu élevé de personnes en provenance d'un pays donné;;

d) Pays où il n'y a aucun problème important de fraude;

e) Le fait d'exiger un visa pourrait empêcher des personnes de bonne foi de revendiquer le statut de réfugié.

9. Limites financières

Il a été admis que la politique actuelle de restriction du gouvernement pourrait influer de façon importante sur la politique concernant l'immigration et les réfugiés.

10. Organisation gouvernementale

a) Il faudrait songer à la création d'un ministère ne s'occupant que des questions d'immigration et de citoyenneté pour les raisons suivantes:

i) Besoin d'une politique cohérente;

ii) Nécessité de faire la distinction entre les questions liées à l'immigration et celles liées au marché du travail;

iii) La difficulté et l'augmentation éventuelle du nombre des questions liées à l'emploi.

11. Intégration et fragmentation

Pour bien séparer l'immigration de l'emploi, on pourrait, d'une part, rattacher la première au Secrétariat d'État et, d'autre part, réintégrer le Service extérieur aux Affaires extérieures.

12. Parents aidés - Critères

Les propositions suivantes ont été présentées:

a) Bien que l'on pourrait tenir compte des possibilités d'emploi dans la sélection des parents aidés, il faudrait cependant cesser d'utiliser la

cote de demande zéro pour les professions afin d'empêcher l'admission des parents aidés, notamment sur la base des deux faits suivants:

i) il n'existe aucune différence entre les possibilités d'emploi à long terme de ceux qui ont un emploi réservé et de ceux qui n'en ont pas;

ii) il faut faire preuve de souplesse plutôt que de rigidité pour ce qui est des possibilités d'emploi des immigrants.

b) Conserver la formule actuelle de parrainage par un membre de la famille;

c) Songer à élaborer une formule de cautionnement par les groupes du secteur privé en raison des problèmes que pourrait présenter la formule de parrainage actuelle, du chômage éventuel et, parallèlement, de la nécessité de trouver une solution de rechange à l'intention des membres du secteur privé désirant favoriser l'immigration de parents aidés, mais qui craignent la buresucratie.

13. Pouvoirs discrétionnaires au sujet de la définition de la famille

On s'entend sur le fait qu'une certaine souplesse devrait être admise dans les notions de la famille et des droits discrétionnaires des fonctionnaires de l'immigration, autrement dit, ces derniers devraient pouvoir élargir leur interprétation des définitions de ces termes.

14. Aide aux immigrants qui entreprennent des cours de langue

Tous les immigrants devraient avoir droit à une aide lorsqu'ils entreprennent des cours de langue.

15. **Nombre de réfugiés**

Il faudrait faire passer immédiatement à 12 000 le nombre total de réfugiés parrainés par l'État et fixer un objectif de 14 000 qui pourrait être atteint en garantissant aux groupes du secteur privé que si, grâce à eux, des économies au chapitre du réétablissement étaient réalisées, en plus de celles réalisées sur les coûts de l'amélioration des services d'établissement, ces dernières pourraient servir à augmenter le nombre d'admissions des réfugiés à plus de 12 000.

16. **Mineurs non accompagnés**

Le ministre devrait convoquer les ministres et responsables provinciaux ainsi que les groupes intéressés du secteur privé à une journée de consultation en vue d'élaborer un programme permanent de collaboration avec les provinces pour traiter des questions relatives aux mineurs non accompagnés.

17. **Sauvetage en mer**

Le gouvernement devrait passer en revue ses priorités et étudier les mesures que le Canada pourrait prendre pour remédier à la situation grave des réfugiés que les bateaux arrivent de moins en moins souvent à secourir.

18. **Réfugiés indochinois en général**

Le Canada devrait songer à établir des mesures visant à stimuler la recherche de solutions durables en ce qui concerne les réfugiés indochinois non encore réétablis.

19. Camps de réfugiés à Hong Kong

Le Canada devrait s'efforcer d'accélérer le réétablissement des réfugiés qui sont toujours à Hong Kong. L'objectif de 500 places réservées pour Hong Kong que le Canada a fixé a été accueilli avec beaucoup d'enthousiasme.

20. Étudiants étrangers

Une étude des pratiques et procédures relatives aux permis de séjour pour étudiants et aux déductions de salaire non pertinentes (assurance-chômage et régime de retraite du Canada qu'ils ne peuvent recouvrer) devrait être effectuée en tenant compte de leurs conditions de travail limitées.

II RECHERCHE

1. Le rôle de la recherche

La recherche fait partie intégrante du processus d'études et des sommes doivent y être affectées.

2. Faire connaître les besoins en matière de recherche

Le Ministère devrait faire connaître aux groupes de recherche pertinents ses besoins en matière de recherche et leur présenter les renseignements disponibles.

3. Groupe de recherche

Un groupe de recherche doit être mis sur pied et financé en vue d'assurer que l'examen des politiques et pratiques concernant l'immigration et les réfugiés est poursuivi.

4. Besoins à court terme en matière de recherche

a) Examen du pourcentage des immigrants de toute catégorie qui ont lancé leur propre entreprise par rapport au nombre de ceux qui ont trouvé un emploi;

b) Étude des obstacles qu'entraînent les visas obligatoires pour les revendicateurs du statut de réfugié et de leur utilité pour parer aux revendications non fondées ainsi qu'à la migration illégale;

c) Analyse de la politique définissant le Canada comme un pays surtout propice au réétablissement; étude du fait que le Canada devient un pays de premier asile et de l'incidence de ce glissement sur la politique et les pratiques canadiennes;

d) Pratiques et procédures favorisant ou défavorisant le réétablissement, notamment les cours de langues, les améliorations apportées au PÉAI, le counselling, la gestion des services, l'étude des services locaux offerts par la CEIC;

e) Évaluation de l'étude et de la consultation en tant que moyens de sensibiliser le public;

f) Examen, en particulier, de l'utilisation des conseils consultatifs et, de façon plus générale, de l'organisation des méthodes relatives à l'admission des immigrants et des réfugiés;

g) Rassemblement et classement de tous les résultats de la recherche actuelle sur l'immigration dans un endroit central en vue de les mettre à la disposition des autres chercheurs.

5. Besoins à long terme en matière de recherche

a) Analyse économique des coûts et avantages des diverses catégories de réfugiés. Cette proposition a été mise en doute et critiquée par au moins un des participants;

b) Études des liens entre les divers organismes d'aide aux différentes catégories d'immigrants et de réfugiés et de leur incidence sur l'adaptation de ces derniers;

c) Études longitudinales des divers groupes;

d) Études rétrospectives du rôle que jouent les groupes ethniques dans l'adaptation des réfugiés, notamment des quatre groupes indochinois;

e) Étude de l'incidence des transactions entre les groupes ethniques et les établissements n'appartenant pas aux collectivités sur les différences d'adaptation des divers groupes d'immigrants et de réfugiés, notamment des quatre groupes indochinois;

f) Réévaluation des opinions du gouvernement en matière d'établissement et d'adaptation;

g) Étude portant sur les attitudes du public envers les immigrants et les réfugiés. (Le président a oublié de présenter la demande de M. Lanphier voulant que ce point soit inscrit à l'ordre du jour; il est donc présenté dans ce rapport.)

III EXAMEN

L'accent a été mis sur le fait que la recherche et la libre distribution des données ainsi que la participation des groupes intéressés du secteur privé étaient essentielles à l'examen.

IV ORGANISATION

Les entretiens portants sur les questions d'organisation sont mentionnés aux numéros 10 et 11 de la section I traitant des besoins d'intégration et de fragmentation du Ministère. De plus, on a signalé le besoin de passer en revue le rôle des conseils consultatifs ainsi que les méthodes de communication des données utilisées par les organismes non gouvernementaux et les groupes de recherche.

ANNEXE I

ORDRE DU JOUR

ASPECTS SOCIAUX ET HUMANITAIRES DE L'IMMIGRATION

Le 30 novembre 1984

Heure	Sujets
9h à 9h30	1) Introduction 2) Examen de l'ordre du jour proposé 3) Renseignements généraux - Chris Taylor a) But de la réunion b) Examen des niveaux c) Examen de la politique d) Recherche
9h30 à 10h	1. Paramètres a) Nombre total d'immigrants - politique relative à la population b) Catégories d'immigrants i) Revendicateurs du statut de réfugié - réfugiés au sens de la Convention ii) Catégorie désignée - réfugiés admis pour des raisons d'ordre humanitaire iii) Parrainage des membres de la famille - critères iv) Parents aidés - établissement possible de nouveaux critères v) Immigrants indépendants c) Priorités de traitement par catégorie d) Questions de sélection et de contrôle i) Visas ii) Réfugiés pour des raisons d'ordre économique e) Formules sociales d'établissement f) Limites financières 2. Structures gouvernementales CIC - Emploi - Secrétariat d'État, citoyenneté et culture - Affaires extérieures
10h45 à 12h	Mouvement à caractère social 1) Famille - Elargissement des définitions? 2) Parents aidés - Problèmes du critère relatif à l'emploi - Solutions de rechange - Cautionnement et garanties financières

13h à 14h15

Mouvement à caractère humanitaire

a) Nouvelle catégorie - personnes fortement désavantagées au plan économique

1) Revendicateurs du statut de réfugié
   a) Visas
   b) Élargissement de la portée (par ex. Iraniens en Turquie (Bahaïs); déserteurs soviétiques détenus par des Afghans)
2) Processus de reconnaissance du statut de réfugié
3) Réfugiés parrainés par l'État - Répartition
4) Programmes spéciaux - mineurs non accompagnés
   - aide conjointe
   - réfugiés de la mer
   - camps de réfugiés de Hong Kong
5) Étudiants étrangers
6) Employés de maison

14h15 à 15h30

Recherche

1. Recherche actuelle - John Samuel
2. Besoins a) Analyse économique des coûts et des avantages relativement aux catégories, par ex., entreprise familiale
   b) Accueil et adaptation selon les catégories
   c) Politique - sélection, contrôle et asile
   d) Autres - formules concernant les visas
   - étude longitudinale
   - % des immigrants oeuvrant dans la petite entreprise - analyse
3. Moyens de favoriser la recherche
4. Modes de sélection des projets de recherche
5. Sensibilisation du public

15h30 à 16h

1. Conclusions
2. Rapport - Principes
   - Organisation
   - Catégories
   - Examen
   - Recherche

Questions
Priorités de recherche
Examen
Organisation